Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9733**
17. Wahlperiode 23. 05. 2012

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/9392 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93)

b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/9391 –

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen

A. Problem

Im derzeitigen Wahlrecht besteht insoweit eine Rechtsschutzlücke, als Vereinigungen, die vom Bundeswahlausschuss nicht als Parteien für eine Wahl zugelassen werden, nur die Möglichkeit haben, nach der Wahl einen Wahleinspruch nach Artikel 41 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzulegen. Dies war auch Gegenstand im Bericht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Beobachtung der Bundestagswahl 2009.

Grundsätzlich steht bei der Prüfung von Wahleinsprüchen durch den Deutschen Bundestag und das Bundesverfassungsgericht die Frage nach der zutreffenden Zusammensetzung des Deutschen Bundestages im Vordergrund. Nach der bisherigen Praxis des Wahlprüfungsausschusses werden Wahleinsprüche aber auch hinsichtlich einer möglichen Verletzung subjektiver Wahlrechte geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung wird in den Entscheidungsgründen entsprechend gewürdigt und den zuständigen Wahlorganen zur Kenntnis gebracht, um eine Wiederholung dieses Wahlfehlers bei künftigen Wahlen zu vermeiden. Eine besondere Hervorhebung im Beschlusstenor des Deutschen Bundestages findet aber bisher nur dann statt, wenn der Wahlfehler konkrete Auswirkungen auf die Mandatsverteilung im Deutschen Bundestag hätte haben können. Dies wurde zuweilen von Beschwerdeführern als unbefriedigend empfunden, die die Verletzung ihrer persönlichen Wahlrechte nicht ausreichend gewürdigt sahen.

B. Lösung

Nach künftigem Recht sollen Vereinigungen, die vom Bundeswahlausschuss nicht als Parteien für eine Wahl zugelassen worden sind, die Möglichkeit haben, noch vor der Wahl Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erheben zu können. Hierfür ist auch eine Änderung von Artikel 93 des Grundgesetzes (Drucksache 17/9392) erforderlich.

Zudem sollen der Bundeswahlausschuss und die Landeswahlausschüsse um je zwei Richterinnen oder Richter des Bundesverwaltungsgerichts beziehungsweise eines Oberverwaltungsgerichts ergänzt werden.

Im Wahlprüfungsverfahren soll künftig die Feststellung der Verletzung eines subjektiven Wahlrechts ausdrücklich im Entscheidungstenor des Deutschen Bundestages und gegebenenfalls des Bundesverfassungsgerichts festgehalten werden, auch wenn sie keine Auswirkung auf die Gültigkeit der Wahl hatte. In der Ausschussfassung werden die Vorgaben für das Verfahren des Wahlprüfungsausschusses präzisiert. Für das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht soll zudem auf das bisherige Erfordernis des Beitritts von 100 Wahlberechtigten (§ 48 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes) verzichtet werden.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/9392 und Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/9391 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Durch die Änderungen fallen insoweit Kosten an, als durch die Beschwerdemöglichkeit zum Bundesverfassungsgericht mit zusätzlichen Verfahren zu rechnen ist und die Wahlorgane insoweit Organisationsaufwand betreiben. Zusätzliche Kosten entstehen zudem durch die Ergänzung von Bundeswahlausschuss und Landeswahlausschüssen um je zwei Richter/-innen sowie durch die Erweiterung des Umfangs der Wahlprüfung beim Deutschen Bundestag und beim Bundesverfassungsgericht.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9392 unverändert anzunehmen,

b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9391 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

   a) In Nummer 1 Buchstabe a werden nach den Wörtern „Durchführung der Wahl“ ein Komma und die Wörter „soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes unterliegen,“ eingefügt.

   b) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt:

      ‚2. Dem § 5 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

      „Zur Prüfung der Feststellung, dass bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Rechte einer einsprechenden Person oder einer Gruppe einsprechender Personen verletzt wurden, führt der Wahlprüfungsausschuss Ermittlungen, die über die Einholung von Auskünften hinausgehen, in der Regel nur dann durch, wenn eine Auswirkung der Rechtsverletzung auf die Verteilung der Sitze im Bundestag nicht auszuschließen ist.“‘

   c) Die bisherige Nummer 2 wird Nummer 3.

2. In Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa werden nach den Wörtern „Durchführung der Wahl“ ein Komma und die Wörter „soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes unterliegen,“ eingefügt.

Berlin, den 10. Mai 2012

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Thomas Strobl (Heilbronn)
Vorsitzender
und Berichterstatter

Dr. Dieter Wiefelspütz
Berichterstatter

Dr. Dagmar Enkelmann
Berichterstatterin

Jörg van Essen
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Thomas Strobl (Heilbronn), Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Dagmar Enkelmann, Jörg van Essen und Jerzy Montag

I. Beratungsverlauf

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe auf **Drucksachen 17/9392** und **17/9391** in seiner 175. Sitzung am 26. April 2012 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und zur Mitberatung dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss sowie dem Haushaltsausschuss überwiesen.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlagen in seiner 73. Sitzung, der **Rechtsausschuss** in seiner 83. Sitzung und der **Haushaltsausschuss** in seiner 89. Sitzung jeweils am 9. Mai 2012 beraten. Alle Ausschüsse haben mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme der beiden Gesetzentwürfe empfohlen.

Im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) unterstützten alle Fraktionen das Ziel der Gesetzentwürfe, den Rechtsschutz von Vereinigungen, die vom Bundeswahlausschuss nicht zur Wahl zugelassen worden sind, zu verbessern. Insbesondere bei der letzten Bundestagswahl, bei der mehrere kleinere Vereinigungen betroffen waren, habe sich gezeigt, dass ein Rechtsschutz im Rahmen der Wahlprüfung nach der Wahl als unzureichend empfunden werde. Sie verwiesen darauf, dass dies auch im Bericht der OSZE zur Beobachtung der Wahl aufgegriffen worden sei. Deshalb habe der Wahlprüfungsausschuss in seiner letzten Beschlussempfehlung zur Wahlprüfung auf Drucksache 17/6300 empfohlen, die Bundesregierung um Prüfung zu bitten, ob das Rechtsmittelverfahren im Rahmen des Bundeswahlrechts, speziell im Hinblick auf Entscheidungen zur Anerkennung der Parteieigenschaft nach § 18 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes, verbessert werden kann.

Deshalb begrüßten alle Fraktionen die im Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9391 vorgesehene neue Beschwerdemöglichkeit unmittelbar zum Bundesverfassungsgericht, die noch vor der Wahl erhoben werden kann, sowie die Ergänzung des Bundeswahlausschusses und der Landeswahlausschüsse um je zwei Richter/Richterinnen aus dem Bundesverwaltungsgericht beziehungsweise aus dem jeweiligen Oberverwaltungsgericht des Landes. Auf die diesbezüglichen Begründungen in der Drucksache 17/9391 kann insoweit verwiesen werden.

Auch die nunmehr ausdrücklich im Gesetz genannte Feststellung der Verletzung von Rechten einer einsprechenden Person oder einer Gruppe einsprechender Personen bei der Wahlprüfung fand die grundsätzliche Zustimmung aller Fraktionen im Ausschuss. Sie verwiesen in diesem Zusammenhang auf die bereits bestehende entsprechende Praxis des Wahlprüfungsausschusses. Auch wenn die Wahlprüfung, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung hervorgehoben habe, in erster Linie die Gültigkeit der Wahl und damit die zutreffende Zusammensetzung des Bundestages zum Gegenstand habe, werde schon jetzt einer vorgetragenen Verletzung subjektiver Wahlrechte in jedem Einzelfall nachgegangen und das Ergebnis den zuständigen Wahlorganen zur Kenntnis gebracht, um eine Wiederholung dieses Wahlfehlers bei künftigen Wahlen zu vermeiden. Nur in den Fällen, in denen eine Rechtsverletzung nicht mit Sicherheit festgestellt werden könne, zum Beispiel, weil sich die Aussagen der Einspruchsführer und der zuständigen Wahlorgane unauflöslich widersprächen, unterbleibe die ausdrückliche Feststellung einer Rechtsverletzung. Dies geschehe jedoch nur dann, wenn der Wahlfehler – selbst unter Zugrundelegung des Vortrags der Einspruchsführer – keine Auswirkungen auf die Mandatsverteilung im Deutschen Bundestag hätte haben können.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen hatten aber im Ausschuss die Befürchtung aufkommen lassen, dass mit ihnen eine sehr viel umfangreichere und im Ergebnis unverhältnismäßige Ermittlungstätigkeit verbunden sein könnte. Dies hätte eine nicht mehr hinnehmbare Verlängerung der Verfahrensdauer sowohl beim Deutschen Bundestag als auch beim Bundesverfassungsgericht zur Folge gehabt. Verstärkend wäre hinzugekommen, dass künftig das Erfordernis des Beitritts von 100 Wahlberechtigten im Wahlprüfungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entfallen soll und daher mit einer Zunahme der Verfahren in diesem Bereich zu rechnen sei. Aber gerade zeitnahe Entscheidungen des Deutschen Bundestages und des Bundesverfassungsgerichts seien nicht nur von Verfassungswegen geboten, sondern dienten insbesondere der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden.

Dem Ausschuss war es deshalb wichtig, durch entsprechende Ergänzungen des Gesetzentwurfs zwei Punkte klarzustellen: Zum einen soll die Prüfung der Verletzung subjektiver Wahlrechte nur insoweit erfolgen, als sie schon jetzt nach Artikel 41 des Grundgesetzes der Wahlprüfung zugänglich ist. Damit soll einer etwaigen Ausweitung der Prüfung auch auf nicht wahlrechtsrelevante Rechtsverstöße im Vorfeld von Wahlen entgegengewirkt werden. Zum anderen soll der Umfang der Ermittlungen von subjektiven Wahlrechtsverletzungen auf ein verhältnismäßiges Maß beschränkt werden. Der Ausschuss verständigte sich darauf, die Ermittlungen in der Regel auf die Einholung von Auskünften bei den Wahlorganen beschränken zu können, wenn eine Auswirkung der geltend gemachten Rechtsverletzung auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages auszuschließen sei. Dies entspräche im Wesentlichen der bisherigen Praxis des Ausschusses.

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9392 unverändert und den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9391 mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Maßgaben anzunehmen. Die Fraktion DIE LINKE. enthielt sich bei der Abstimmung über die Gesetzentwürfe der Stimme unter Hinweis auf ihren eigenen Gesetzentwurf zur Stärkung des Rechtsschutzes im Wahlrecht durch Einführung der Sonneborn-Regelung (Drucksache 17/7848).

II. Begründung zu den beschlossenen Änderungen des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/9391 (Buchstabe b der Beschlussempfehlung)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Durch den neuen § 1 Absatz 1 des Wahlprüfungsgesetzes wird die Prüfung subjektiver Wahlrechte im Wahlprüfungsverfahren ausdrücklich im Gesetz benannt. Die vom Ausschuss vorgeschlagene Ergänzung soll sicherstellen, dass der Wahlprüfungsausschuss aber nicht auch solche Einsprüche gegen eine Wahl aufklären muss, in denen die vorgetragene subjektive Rechtsverletzung nicht in einem wahlrechtlich relevanten Zusammenhang mit der Wahl steht, sondern nur gelegentlich der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl eingetreten ist. Maßstab hierfür ist der bereits bisher vom Wahlprüfungsausschuss zugrunde gelegte Umfang der Wahlprüfung, wie er durch Artikel 41 des Grundgesetzes sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die bisherige Praxis der Wahlprüfung festgelegt ist.

Die vorgeschlagene Änderung lässt selbstverständlich die bisherige Interpretation des Artikels 41 des Grundgesetzes unberührt, nach der geltend gemachten Verletzungen des objektiven Rechts im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Wahl im Einklang mit der bisherigen Praxis des Wahlprüfungsausschusses nachzugehen ist.

Zu Buchstabe b

Grundsätzlich gilt auch für die Prüfung der Verletzung subjektiver Wahlrechte, dass der Wahlprüfungsausschuss den Sachverhalt aufzuklären hat, soweit die Einspruchsführer eine mögliche Verletzung ausreichend substantiiert dargelegt haben. Durch die vom Ausschuss vorgeschlagene Ergänzung von § 5 Absatz 3 des Wahlprüfungsgesetzes wird der Umfang der Ermittlungspflicht des Wahlprüfungsausschusses in Fällen ohne Auswirkung auf die Verteilung der Sitze im Deutschen Bundestag aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Danach soll der Ausschuss – entsprechend der bisherigen Praxis – zu einem solchen Wahleinspruch zunächst Auskünfte einholen, zum Beispiel die betroffenen Wahlorgane, das sind insbesondere die Landes- und der Bundeswahlleiter, um eine schriftliche Stellungnahme bitten. Ist danach eine subjektive Wahlrechtsverletzung unstreitig, stellt der Wahlprüfungsausschuss dies im Tenor seines Beschlussvorschlags ausdrücklich fest.

Bleibt nach den Vorträgen der Einspruchsführer und der Wahlorgane eine subjektive Wahlrechtsverletzung unklar, macht der Wahlprüfungsausschuss von seinen weiteren Möglichkeiten nach den §§ 5 und 6 des Wahlprüfungsgesetzes (insbesondere Zeugen- und Sachverständigenvernehmung, Anberaumung einer mündlichen Verhandlung) in der Regel nur dann Gebrauch, wenn eine Mandatsrelevanz der Rechtsverletzung nicht ausgeschlossen werden kann.

Durch das gesetzliche Merkmal „in der Regel“ wird deutlich, dass der Wahlprüfungsausschuss aus gegebenem Anlass auch ohne eine Mandatsrelevanz den Sachverhalt weiter ermitteln kann. Dies kommt insbesondere in solchen Fällen in Betracht, in denen ein besonders eklatanter Verstoß gegen grundlegende aktive oder passive Wahlrechte zu befürchten ist, oder aus sonstigen gewichtigen Gründen. Hierüber entscheidet der Wahlprüfungsausschuss nach den allgemeinen Regeln.

Bei jedem Wahleinspruch, mit dem zumindest auch die Verletzung eines subjektiven Wahlrechts gerügt wird, stellt der Wahlprüfungsausschuss das Ergebnis seiner diesbezüglichen Prüfung im Tenor seiner Beschlussempfehlung fest.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 2

Zur Beibehaltung der Gleichförmigkeit der Wahlprüfungsverfahren beim Deutschen Bundestag und beim Bundesverfassungsgericht ist eine Ergänzung der Änderung von § 48 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, die dem neuen § 1 Absatz 1 des Wahlprüfungsgesetzes entspricht, notwendig.

Berlin, den 10. Mai 2012

Thomas Strobl (Heilbronn) Berichterstatter	**Dr. Dieter Wiefelspütz** Berichterstatter	**Dr. Dagmar Enkelmann** Berichterstatterin
	Jörg van Essen Berichterstatter	**Jerzy Montag** Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333